



公民及政治权利 国际公约

Distr.: General
7 December 2023
Chinese
Original: English

人权事务委员会

关于美利坚合众国第五次定期报告的结论性意见*

1. 委员会在 2023 年 10 月 17 日和 18 日举行的第 4050 和第 4051 次会议上¹ 审议了美利坚合众国的第五次定期报告。² 委员会在 2023 年 10 月 30 日举行的第 4067 次会议上通过了本结论性意见。

A. 导言

2. 委员会感谢缔约国接受简化报告程序并按照依该程序所拟报告前问题清单³ 提交第五次定期报告。委员会赞赏有机会再次与缔约国代表团开展建设性对话，讨论缔约国在报告所述期间为执行《公约》规定而采取的措施。委员会感谢缔约国代表团所作的口头答复以及提交的书面补充资料。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国采取以下立法和政策措施：

(a) 2022 年 12 月 13 日《尊重婚姻法》；2022 年 6 月 15 日第 14075 号行政命令《促进男女同性恋、双性恋、跨性别者、酷儿和间性者的平等》；2021 年 1 月 20 日第 13988 号行政命令《防止和打击基于性别认同或性取向的歧视》；

(b) 2023 年 6 月 23 日第 14101 号行政命令《加强获得负担得起的高质量避孕和计划生育服务》；2022 年 8 月 3 日第 14079 号行政命令《确保获得生殖和其他医疗保健服务》；2022 年 7 月 8 日第 14076 号行政命令《保障获得生殖保健服务》；2021 年 1 月 28 日题为“保护国内外妇女健康”的总统备忘录；

(c) 2021 年 1 月 20 日第 13985 号行政命令《通过联邦政府推进种族平等和支持服务不足社区》；2023 年 2 月 16 日第 14091 号行政命令《通过联邦政府进一步推进种族平等和支持服务不足社区》；

* 委员会第一三九届会议(2023 年 10 月 9 日至 11 月 3 日)通过。

¹ 见 [CCPR/C/SR.4050](#) 和 [CCPR/C/SR.4051](#)。

² [CCPR/C/USA/5](#)。

³ [CCPR/C/USA/QPR/5](#)。



(d) 2022年5月25日第14074号行政命令《推进有效、负责任的警务和刑事司法实践以增强公众信任和公共安全》；

(e) 2021年5月28日第14031号行政命令《促进亚裔美国人、夏威夷原住民和太平洋岛民的公平、正义和机会》；

(f) 2021年3月8日第14021号行政命令《保障教育环境中没有性别歧视，包括没有基于性取向或性别认同的歧视》。

C. 关注的主要问题及建议

《公约》在国内的执行情况

4. 委员会仍然关切的是，缔约国没有采取措施将《公约》有效纳入国内法律秩序。委员会感到遗憾的是，缔约国没有提供充分资料说明《公约》条款在美属萨摩亚、关岛、北马里亚纳群岛、波多黎各和美属维尔京群岛等领地一级的执行情况。委员会还感到遗憾的是，缔约国坚持认为《公约》不适用于在其管辖下但在其领土之外的个人，尽管委员会既定判例、国际法院判例和国家实践中对《公约》第二条第一款存在不同解释(第二条)。

5. 缔约国应采取一切必要措施，确保将《公约》所保护的所有权利纳入联邦、州、地方和领地各级的国内法律秩序并予以充分落实。委员会重申先前的建议⁴，即缔约国应根据《公约》用语在上下文中的通常含义，包括嗣后实践，并参照《公约》的目标和宗旨，本着诚意对《公约》进行解读和适用，并应审查其法律地位，承认《公约》在某些情况下的域外适用性，正如委员会关于《公约》缔约国的一般法律义务的性质的第31号一般性意见(2004年)等文件所述。在这方面，委员会回顾并强调，《公约》适用于缔约国主管部门或工作人员对受其管辖的个人享有《公约》所载权利产生不利影响的所有行为，不论有关个人身在何处。缔约国应重新考虑其对批准《公约》时所提保留、声明和谅解的立场，以期予以撤销。缔约国应提高法官、律师和检察官对《公约》的认识，确保国内法院援引《公约》条款并在裁决中予以考虑。缔约国应考虑加入《公约》各项任择议定书。

国家人权机构

6. 委员会注意到缔约国提供的关于继续讨论建立独立国家人权机构的资料，但感到遗憾的是，缔约国提供的资料很宽泛，而且其根据《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)建立此类机构的工作缺乏进展(第二条)。

7. 根据委员会先前的建议⁵，缔约国应作为优先事项，根据《巴黎原则》建立独立的国家人权机构，授权该机构负责确保《公约》的执行工作，并监测联邦、州、地方和领地各级对《公约》条款的遵守情况。

⁴ CCPR/C/USA/CO/4，第4段。

⁵ 同上，第4(d)段。

对以往侵犯人权行为的问责

8. 委员会深为关切的是，缔约国武装部队成员和其他工作人员很少因其侵犯人权行为而被起诉和定罪，包括对被拘留者使用酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚，将之归为“强化审讯手段”并结合中央情报局的秘密移解、审讯和拘留方案施行。委员会继续关切地注意到，中情局方案的许多细节仍然保密，阻碍了问责工作和为受害者及其家人提供纠正措施的工作(第二、第六、第七、第九、第十和第十四条)。

9. 委员会重申先前的建议⁶，即缔约国应采取具体措施，确保所有非法杀人、酷刑或其他虐待、非法拘留或强迫失踪案件得到有效、独立和公正的调查；起诉行为人，包括担任指挥职务的人员，如果定罪则予以处罚；对提供法理借口为明显违法行为开脱的人员确定责任；向受害者或其家人提供有效的补救。委员会还重申，缔约国应解密并公布参议院情报问题特设委员会关于中央情报局秘密拘留方案的报告，并考虑将指挥责任原则充分纳入刑法。

仇恨犯罪和仇恨言论

10. 委员会注意到缔约国为打击仇恨犯罪而采取的措施，包括 2021 年《冠状病毒病(COVID-19)仇恨犯罪法》和 2022 年《埃米特·蒂尔反私刑法》，但委员会感到关切的是，仇恨犯罪持续存在，包括大规模枪击和针对非洲人后裔、土著人、西班牙/拉丁人后裔、亚洲人后裔、穆斯林和犹太社区成员、移民和寻求庇护者的仇恨言论，以及基于真实或感知的性取向或性别认同而对他人的仇恨言论，包括政治家和高级官员的仇恨言论以及传统媒体和社交媒体平台上的仇恨言论。委员会还感到关切的是，执法机构在仇恨犯罪方面向联邦调查局的报告不足，因为此类报告属于自愿性质，这导致关于仇恨言论的统计数据不足(第二、第六、第二十和第二十六条)。

11. 缔约国应考虑撤销对《公约》第二十条的保留或缩小保留范围，加强努力打击仇恨犯罪和仇恨言论，特别是：

(a) 采取有效措施，防止并公开谴责仇恨言论，特别是政治家和高级官员发表的仇恨言论；

(b) 加强行动，与互联网服务提供商、社交网络平台和受仇恨言论影响最大的群体密切合作，应对网络仇恨言论盛行的问题；

(c) 加强对公职人员和公众的提高认识运动，以促进对人权和多样性的尊重；

(d) 有效实施和执行有关打击仇恨犯罪的现有法律和政策框架，并为执法人员、法官和检察官提供关于仇恨犯罪调查的有效培训；

(e) 改进仇恨犯罪数据收集工作，包括规定所有执法机构必须向联邦调查局报告仇恨犯罪；

(f) 彻底调查仇恨犯罪，确保行为人受到起诉，如被定罪则受到适当处罚，并为受害者及其家人提供获得充分补偿的机会。

⁶ 同上，第 5 段。

种族定性

12. 委员会欢迎《联邦执法机构关于使用种族、族裔、性别、民族血统、宗教、性取向、性别认同和残疾的指南》于 2023 年 5 月获得通过。然而，委员会仍感关切的是，海关和边境保护局以及移民和海关执法局官员等执法人员持续对某些少数族裔和种族，特别是对非洲人后裔、土著人、西班牙/拉丁人后裔和穆斯林采取种族定性的做法。委员会关切的是，缺乏明确禁止这种做法的法律(第二、第九、第十二、第十七和第二十六条)。

13. 委员会回顾先前的建议⁷，并根据消除种族歧视委员会的建议⁸，促请缔约国：

(a) 在联邦、州和地方法律中禁止种族定性，同时考虑到《取缔种族和宗教定性法》和《乔治·弗洛伊德警察执法公正法》等举措；

(b) 调查和起诉所有种族定性指称，并为受害者提供有效补救；

(c) 收集关于执法机构，包括海关和边境保护局以及移民和海关执法局的所有种族定性事件、申诉和调查的分类数据；

(d) 对联邦、州、地方和领地的执法人员进行关于族裔和文化意识以及种族定性的不可接受性方面的培训。

刑事司法系统中的种族差异

14. 委员会注意到《第一步法》在减少联邦监狱人数方面的影响，但仍然关切的是，少数种族和族裔成员，特别是非洲人后裔、土著人和西班牙/拉丁人后裔在刑事司法系统中占比过高，不成比例地遭到审前拘留以及受到假释和缓刑的影响，更经常被处以监狱劳动和更重的刑罚(第二、第九、第十四和第二十六条)。

15. 根据委员会先前的建议⁹，缔约国应采取额外措施，有效消除刑事司法程序所有阶段出现的种族差异，包括减少不必要的刑事司法干预；更多地使用监禁替代办法；确保保释要求合理，支持不依赖现金保释的保外候审替代制度；修正联邦、州、地方和领地各级导致各种族受到差异化影响的法规和政策，如针对毒品犯罪等罪行的强制性最低量刑政策；确保假释和缓刑仅在必要时适用，并与罪行相称。

基于国籍的歧视

16. 委员会欢迎 2021 年 1 月 20 日第 10141 号总统公告《终止对进入美国的歧视性禁令》，该公告撤销了 2017 年 9 月 24 日第 9645 号总统公告《加强审核能力和程序，以发现试图进入美国的恐怖分子或其他公共安全威胁》——通常被称为“穆斯林禁令”，并欢迎为减轻第 9645 号总统公告的影响所作的努力。然而，委员会感到关切的是，第 9645 号总统公告的影响仍在持续，包括该禁令、程序障碍和签证申请大量积压的情况造成家庭团聚长期拖延，尤其影响在禁令施行期间申请遭拒的人们；委员会还感到关切的是，缺乏防止今后再行颁布歧视性禁令的有效措施(第二、第十七、第二十三、第二十四和第二十六条)。

⁷ 同上，第 7 段。

⁸ CERD/C/USA/CO/10-12，第 19 段。

⁹ CCPR/C/USA/CO/4，第 6 段。

17. 缔约国应加紧努力，纠正第 9645 号总统公告的影响，并确保继续受到禁令影响的所有签证申请人，特别是出于家庭团聚目的的申请人，能够诉诸公平、有效的重审程序。缔约国应采取额外措施，防止今后再次出台歧视性禁令，包括采取立法措施，如《消除对非移民的基于民族血统的歧视法》倡议。

性别平等

18. 委员会欢迎缔约国采取各种措施促进性别平等，包括在 2021 年设立白宫性别政策委员会，但感到遗憾的是，《宪法》没有明确保障人们免受性歧视和性别歧视(第二和第三条)。

19. 缔约国应加倍努力在《宪法》中保障人们免遭性歧视和性别歧视，包括通过《平等权利修正案》等举措。缔约国应考虑批准《消除对妇女一切形式歧视公约》及其任择议定书。

暴力侵害妇女行为

20. 委员会承认缔约国为防止和打击暴力侵害妇女和女童行为所作的努力，包括通过首个《消除性别暴力国家计划》并于 2023 年 5 月 25 日发布，以及最近于 2022 年重新授权《暴力侵害妇女行为法》。然而，委员会感到关切的是，家庭暴力和性暴力等暴力侵害妇女行为持续存在，低收入妇女、非洲人后裔妇女、土著妇女、西班牙/拉丁人后裔妇女、移民妇女、被拘留妇女和残疾妇女是这类暴力行为的主要受害者。委员会还感到关切的是，有报告称，在中小学校和高等院校以及缔约国武装部队中，普遍存在对妇女和女童的性暴力行为。委员会注意到缔约国于 2020 年通过了《加强反对残割女性生殖器法》，但委员会还感到关切的是，有报告表明，该法执行缓慢，并非所有州都有反对残割女性生殖器的具体法律(第三、第六、第七、第十四、第十七、第二十四和第二十六条)。

21. 缔约国应加紧努力，防止、打击和消除家庭暴力和性暴力等一切形式的暴力侵害妇女和女童行为，特别关注属于少数群体和边缘群体的妇女，尤其要：

(a) 鼓励和促进报告暴力侵害妇女和女孩案件，确保报案妇女和女童的安全，保护她们免遭报复，包括在军队和教育机构中；

(b) 确保暴力侵害妇女和女童案件得到彻底、有效的调查，确保行为人受到起诉，如被定罪则受到适当处罚；

(c) 为受害者提供获得有效补救的机会，包括为军人提供民事补救，并为受害者提供保护手段以及法律、医疗、资金和心理援助，特别是提供庇护所等住宿安排，以及其他支助服务；

(d) 加强努力，为执法人员、检察官、法官和律师提供适当培训，以期有效处理暴力侵害妇女和女童案件，包括关于消除性别成见和对妇女的司法偏见的培训；

(e) 在各级有效执行法律、政策和方案，包括《暴力侵害妇女行为法》、第 14021 号行政命令、《消除校园性暴力法》以及最近关于在缔约国武装部队内部设立特别检察律师办公室的立法；

(f) 鼓励各州通过立法，禁止一切形式的残割女性生殖器行为并将之定为刑事犯罪，并有效执行《加强反对残割女性生殖器法》。

失踪及遇害土著妇女和女童

22. 委员会欢迎缔约国发布 2021 年 11 月 15 日第 14053 号行政命令《改善美洲原住民的公共安全和刑事司法，应对土著人失踪或遇害危机》。然而，委员会感到关切的是，土著妇女和女童不成比例地受到威胁生命的暴力、杀人和失踪的影响。委员会还感到关切的是，缺乏关于遇害和失踪土著妇女的全面数据，也缺乏充足资源，无法以文化上适当的方式对案件进行有效的调查和处理(第三、第六、第七、第十四、第十七、第二十四和第二十六条)。

23. 缔约国应在联邦、州、地方、部落和领地各级加强努力，与土著妇女和女童组织及受害者家人协商，防止发生土著妇女和女童遇害和失踪事件。缔约国应改进数据收集和分析工作，以更好地了解土著妇女和女童失踪和遇害危机的程度和原因。此外，缔约国应确保土著妇女和女童失踪和遇害案件得到有效、彻底的调查，确保行为人受到起诉，如被定罪则受到适当处罚，确保向受害者及其家人提供充分的补救以及有效的法律、医疗、资金和心理援助。

基于性取向和性别认同的歧视

24. 委员会注意到缔约国在联邦一级采取的各种立法和政策举措，但感到关切的是，越来越多的州法律基于性取向或性别认同严重限制个人权利，例如一些法律：禁止跨性别者进行变性医疗并在某些情况下将之定为刑事犯罪；禁止跨性别者使用与其性别认同相符的洗手间或参加与其性别认同相符的学校体育活动；限制在校内讨论性取向和性别认同问题。委员会还感到关切的是，有报告称，人们继续面临基于性取向或性别认同的歧视性待遇，特别是在获得住房和就业方面以及惩戒设施中的待遇方面，还有报告称，人们遭受社会污名化、骚扰和暴力(第二、第三、第六、第七、第十七、第二十三和第二十六条)。

25. 缔约国应采取一切必要措施，确保废除基于性取向和性别认同歧视个人的州法律，并在联邦、州、地方和领地各级通过禁止基于这些理由的歧视的全面立法举措，如《平等法》。缔约国应加紧努力，打击基于性取向和性别认同的暴力和歧视行为，包括在获得住房、保健和就业方面以及在惩戒设施中的暴力和歧视行为。缔约国应确保对所有歧视、骚扰和暴力行为进行调查，将行为人绳之以法，并向受害者提供有效的补救和纠正措施。

孕产妇死亡、自愿终止妊娠及性权利和生殖权利

26. 委员会欢迎《白宫蓝图：应对孕产妇健康危机》于 2022 年 6 月 24 日获得通过，但对缔约国孕产妇死亡率和患病率上升深为关切，缔约国孕产妇死亡率在发达国家中最高，弱势群体和少数群体妇女受到的影响尤其严重。委员会还深感关切的是，少数种族和族裔妇女，特别是非洲人后裔妇女、土著妇女，尤其是夏威夷原住民妇女和其他太平洋岛民妇女在该国的孕产妇中死亡率最高。委员会感到关切的是，助产服务在一些州受到严格限制、禁止，甚至被定为刑事犯罪，这限制了低收入者、农村地区居民、非洲人后裔和土著社区成员获得具有文化敏感性和尊重孕产妇的保健服务(第二、第三、第六、第七、第十七和第二十六条)。

27. 根据消除种族歧视委员会的建议¹⁰，缔约国应加倍努力，防止和降低孕产妇死亡率和患病率，消除性和生殖健康及权利领域的歧视和差异，特别是种族和族裔差异，将跨部门和尊重文化的方法纳入旨在改善妇女获得全面性健康和生殖健康服务的政策和方案，降低孕产妇高死亡率和患病率。缔约国应采取步骤，消除助产护理方面的限制性和歧视性法律和实践障碍，包括影响非洲人后裔和土著人民社区助产士的障碍。

28. 委员会欢迎缔约国代表团提供资料，说明联邦一级采取了各种措施，以应对最高法院 2022 年 6 月 24 日在多布斯诉杰克逊妇女健康组织案中的裁决对妇女健康和权利造成的直接和破坏性影响。然而，委员会感到震惊的是，州一级阻碍妇女获得安全和合法堕胎的立法、障碍和实践增多，例如对参与提供或寻求堕胎护理的各种行为体进行刑事定罪，包括保健服务提供者、协助妇女获得堕胎的人员（主要是家人）以及寻求堕胎的孕妇。委员会深为关切的是，州际旅行受限、药物流产被禁以及寻求堕胎妇女受到监视，其数字数据被用于起诉目的。此外，委员会深为关切的是，这些措施深刻影响了寻求堕胎的妇女和少女的权利，包括生命权、隐私权和不受残忍和有辱人格待遇的权利，委员会特别关切低收入和弱势群体、农村地区及少数民族和族裔妇女和少女受到了不成比例的影响(第二、第三、第六、第七、第十七和第二十六条)。

29. 参照委员会关于生命权的第 36 号一般性意见(2018 年)，并根据消除种族歧视委员会的建议¹¹，缔约国应在联邦、州、地方和领地各级采取一切必要措施，确保妇女和少女不必进行可能危及生命和健康的不安全堕胎。缔约国尤其应：

(a) 在全国范围内为妇女和少女提供合法、有效、安全和保密的堕胎服务，使其不受歧视、免遭暴力和胁迫，包括通过《妇女健康保护法》等立法举措；

(b) 终止将堕胎定为刑事犯罪的做法，废除将堕胎定为刑事犯罪的法律，包括可对堕胎妇女和少女、协助妇女和少女堕胎的保健服务提供者以及协助妇女和少女获得堕胎的人员实施刑事处罚的法律，并考虑使法律和政策框架与世界卫生组织的人工流产护理指南(2022 年)相一致；

(c) 确保做好医务人员职业保密和患者保密工作，包括根据《健康保险可携带性和责任法》加强隐私保护，并保护寻求堕胎妇女的个人数字数据不因起诉目的受到监视；

(d) 消除当前阻碍获得堕胎护理的障碍，包括州际旅行限制，并避免设置新的障碍；

(e) 继续努力保障和扩大获得药物流产的机会。

死刑

30. 委员会欢迎联邦一级恢复暂停执行死刑以及更多的州废除了死刑，但委员会仍然严重关切的是，死刑仍在继续使用，在死刑判决方面存在种族差异，对非洲人后裔造成了不成比例的影响。委员会感到关切的是，有报告称，在保留死刑的州，有大量人员被错判死刑，对被错误定罪的人缺乏赔偿或赔偿不足。委员会感到

¹⁰ CERD/C/USA/CO/10-12，第 36 段。

¹¹ 同上。

遗憾的是，缔约国未提供资料说明关于使用未经测试的致命药物处决囚犯的指称，以及关于使用这些药物和拙劣处决造成极度痛苦的报告案件(第二、第六、第七、第九、第十四和第二十六条)。

31. 参照委员会关于生命权的第 36 号一般性意见(2018 年)和先前的建议¹²，缔约国应：

(a) 在联邦一级从法律上暂停使用死刑，与保留死刑的州接触，以期在全国范围内实现暂停使用死刑，并采取具体步骤废除死刑；

(b) 采取进一步措施，有效确保不基于种族偏见作出死刑判决；

(c) 加强保障措施，防止错判死刑和随后的错误处决，保障死刑案件中的被告获得有效的法律代理，包括在定罪后阶段，并确保向被错误定罪的个人提供充分赔偿和适当支助服务，例如法律、医疗、心理和康复服务；

(d) 保证所有处决方法完全符合《公约》第七条。

使用武装无人机杀人

32. 委员会仍然严重关切的是，缔约国在域外反恐行动中继续使用武装无人机进行杀戮，有关无人机袭击的法律和政策标准缺乏充分和持续的透明度，据称这些标准有可能根据机密计划进行更改，以及对造成的生命损失和其他严重伤害，特别是对造成的平民生命损失和伤害缺乏问责。委员会注意到，缔约国坚持认为包括无人机袭击在内的域外反恐行动是在缔约国与基地组织及其相关军事力量的武装冲突过程中，根据固有的国家自卫权利所进行，并受约束于国际人道法和总统政策备忘录，该备忘录规定了在现行敌对行动地区以外使用致命武力的现行标准和程序。然而，委员会重申其关切，即缔约国对“武装冲突”定义宽泛，包括地理和时间范围过于宽泛。¹³ 委员会注意到缔约国通过了《减轻和应对平民伤害行动计划》，但感到严重关切的是，该计划仅适用于国防部实施的致命打击，而不适用于中央情报局等其他实体实施的打击。委员会感到关切的是，近年来，缔约国极少向受影响平民及其家人支付惠给金(第二、第六和第十四条)。

33. 参照关于生命权的第 36 号一般性意见(2018 年)，委员会重申先前的建议¹⁴指出，缔约国应重新审视其关于利用无人机袭击使用致命武力的法律依据的立场。此外，根据委员会先前的建议，缔约国应：

(a) 确保武装无人机的一切使用方式完全符合缔约国根据《公约》第六条承担的义务，特别是在武装冲突中的预防、区分和比例原则方面，并符合缔约国根据国际人权和国际人道法承担的义务；

(b) 在符合行动安全要求的情况下，披露无人机袭击的标准，包括特定攻击的法律依据、目标识别过程和使用无人机的具体情形；

(c) 规定对在特定情况下使用无人机袭击的规范条例的执行情况进行独立监督和监察；

¹² CCPR/C/USA/CO/4，第 8 段。

¹³ 同上，第 9 段。

¹⁴ 同上。

(d) 在武装冲突情形中，采取一切可行措施，确保在特定无人机袭击中保护平民，跟踪和评估任何平民伤亡情况，并采取一切必要预防措施，避免此类伤亡；

(e) 独立、公正、及时、有效地调查侵犯生命权的指称，确保责任人受到起诉，如被定罪则受到适当处罚；

(f) 加强、改进和扩大《减轻和应对平民伤害行动计划》，确保涵盖缔约国实施的所有致命袭击，包括中央情报局实施的袭击；确保在发生侵犯人权事件时，向受害者及其家人提供可获得的有效补救，包括适当的赔偿；为未得到本国政府赔偿的据称非法无人机袭击受害者建立可利用的问责机制。

枪支暴力

34. 委员会欢迎缔约国于 2022 年通过《两党加强社区安全法》，并于 2023 年 9 月设立联邦防止枪支暴力办公室，但委员会严重关切的是，与枪支有关的伤亡增多，对少数种族和族裔成员、妇女和儿童的影响尤为严重(第二、第六和第二十六条)。

35. 根据委员会先前的建议¹⁵，缔约国应采取一切必要措施，履行有效保护生命权以及防止和减少枪支暴力的义务，特别是加强立法和政策措施，要求对所有私人购置和转让火器弹药的活动进行背景调查；禁止攻击性武器和大容量弹匣；限制最有可能滥用枪支的人获得枪支，包括受家庭暴力限制令约束的个人，并保障获得有效补救的权利，包括取消对任何枪支行业经营实体的豁免权。

执法人员过度使用武力

36. 委员会仍然深感关切的是，警察使用暴力，海关和边境保护局人员等执法人员过度使用武力以及使用致命武力，对非洲人后裔、土著人、西班牙/拉丁人后裔、移民和寻求庇护者产生了差异性影响。委员会感到关切的是，有报告称，在执法人员过度使用武力或使用致命武力的大多数案件中，问责工作缺位(第二、第六、第七和第二十六条)。

37. 根据委员会先前的建议¹⁶，缔约国应：

(a) 审查联邦及各州关于执法人员使用武力的条例、标准和操作流程，使之符合《执法人员使用武力和火器的基本原则》和《联合国关于在执法中使用低致命性武器的人权指南》；

(b) 确保及时、彻底、公正地调查关于过度使用武力的所有指称，确保起诉责任人，认定有罪的予以惩处，并确保受害者及其家人获得补救。

(c) 规定各级执法机构必须收集关于过度使用武力或使用致命武力案件的数据并报告相关案件，以便将此类案件录入联邦调查局的数据库，并确保数据可供公众查阅。

¹⁵ 同上，第 10 段。

¹⁶ 同上，第 11 段。

气候变化与生命权

38. 委员会注意到缔约国通过了 2021 年 1 月 27 日第 14008 号行政命令《应对国内外气候危机》，但感到遗憾的是，没有具体资料说明采取了哪些措施，以预防性办法保护包括最弱势群体在内的人们免受气候变化和自然灾害的不利影响，如缔约国近年来发生的严重洪水、野火和极端高温。委员会注意到缔约国为确保人们获得清洁、安全和负担得起的水所作的努力，但对缔约国发生的各种水危机表示关切，例如密歇根州弗林特市供水系统渗入大量铅并爆发军团菌病，对非洲人后裔和土著人产生了不成比例的影响(第六条)。

39. 参照委员会关于生命权的第 36 号一般性意见(2018 年)，缔约国应加紧努力，防止和减轻气候变化和环境退化的影响，包括加强法律框架，采取适当步骤，以预防性办法保护人们，特别是保护最弱势群体免受气候变化和自然灾害的不利影响。缔约国应加强现有措施，防止危及生命的水危机，包括供水系统的有毒污染，并确保人们能够获得安全和清洁的水。

将无家可归情形定为刑事犯罪

40. 委员会关切的是，有报告称，将无家可归状况定为刑事犯罪的州和地方法律数量增加，对无家可归者的暴力行为更加普遍，无家可归者过早死亡的风险更高。委员会还感到关切的是，无家可归状况不成比例地影响了因真实或感知的性取向或性别认同而被边缘化的人、残疾人以及少数种族和族裔成员，特别是非洲人后裔、土著人和西班牙/拉丁人后裔(第二、第六、第七、第九、第十七和第二十六条)。

41. 根据委员会先前的建议¹⁷，缔约国应：

(a) 废除将无家可归情形定为刑事犯罪的各级法律和政策，并采取立法和其他措施，保护无家可归者的人权；

(b) 提供资金和法律激励措施，将无家可归情形去刑罪化，针对那些将无家可归情形定为刑事犯罪的州和地方政府，限制或撤回资金；

(c) 加紧努力，根据人权标准为无家可归者找到解决办法，包括将相关刑事司法应对方面的资金转用于适足住房和庇护所方案；

(d) 审查可能致人无家可归的犯罪记录政策和做法。

禁止酷刑

42. 委员会注意到，根据缔约国提供的资料，一系列联邦和州法律禁止构成酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的行为，但委员会严重关切的是，联邦一级尚未确立具体的酷刑罪(第七条)。

43. 根据委员会先前的建议¹⁸，缔约国应审查其关于确立具体酷刑罪的立场，颁布法律禁止酷刑，规定酷刑为一项独立罪行，完全符合《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》第 1 条和《公民及政治权利国际公约》第七条，以加强防范酷刑，并确保通过酷刑获取的证据和供词在司法程序中一律不予采纳。此外，缔约国应：

¹⁷ 同上，第 19 段。

¹⁸ 同上，第 12 段。

(a) 根据《酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的有效调查和文件记录手册》，彻底、独立、公正地调查所有关于执法人员和监狱管理人员实施酷刑和虐待的指称，包括对受缔约国管辖但在其境外的设施中的个人实施酷刑和虐待的指称，确保行为人受到起诉，如被定罪则根据人权标准予以惩处，并确保受害者得到补偿；

(b) 加强对法官、检察官和执法人员的人权培训，包括关于《为调查和收集信息进行有效面谈的原则》的培训；

(c) 确保所有被剥夺自由者都能诉诸独立和有效的申诉机制，以便酷刑和虐待指称得到调查。

单独监禁

44. 委员会注意到，第 14074 号行政命令规定，联邦拘留设施中的“单独监禁室”应极少使用、公平适用并受到合理限制，但委员会关切的是，有报告称，缔约国广泛使用单独监禁，包括长期甚至无限期的单独监禁，并对青少年和智力或社会心理残疾者或有健康需要的人使用单独监禁(第七、第九和第十条)。

45. 根据委员会先前的建议¹⁹，缔约国应确保联邦、州、地方和领地各级有关单独监禁的所有立法和实践符合《公约》和《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》(《纳尔逊·曼德拉规则》)所载的国际标准。缔约国应禁止在监狱中对青少年和智力或社会心理残疾者使用单独监禁。

不得假释的终身监禁

46. 委员会感到遗憾的是，没有充分的资料说明缔约国采取了哪些措施，以确保所有囚犯，包括被判处终身监禁的囚犯，都可获得假释且更易于获得假释。委员会感到关切的是，有报告表明，非洲人后裔被判处终身监禁不得假释的比例过高(第二、第七、第十和第二十六条)。

47. 根据委员会先前的建议²⁰，缔约国应禁止和废除对青少年判处终身监禁不得假释的做法，无论其所犯罪行如何，并禁止和废除非杀人罪行强制性适用终身监禁不得假释的量刑。缔约国应确保所有囚犯，包括被判处终身监禁的囚犯，都可获得假释且更易于获得假释。缔约国应考虑暂停判处不得假释的终身监禁。

关塔那摩湾的被拘留者

48. 委员会欢迎缔约国提供便利，帮助反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员于 2023 年初对美国和关塔那摩湾拘留设施进行技术访问。委员会注意到总统努力减少该设施的被拘留者人数，他的最终目标是关闭该设施。然而，委员会仍然深为关切的是，没有提供关闭该设施的时间表，一些被拘留者未经指控或审判被关押在该设施 20 多年。委员会注意到，缔约国称其致力于确保被拘留者得到安全、人道和合法的待遇，包括适当的医疗服务，但委员会感到关切的是，有报告称，缺乏专门的照护和设施，无法处理被拘留者复杂的健康问题(第七、第九、第十和第十四条)。

¹⁹ 同上，第 20 段。

²⁰ 同上，第 23 段。

49. 根据委员会先前的建议²¹，缔约国应加快将指定转移的被拘留者从关塔那摩湾设施转移，并加快关闭该设施。缔约国应终止未经指控或审判的行政拘留制度，并确保向被拘留者提供《公约》第十四条所载的公正审判保障。缔约国应采取措施，为被拘留者提供专门的卫生保健服务。

消除奴役、人口贩运和强迫劳动

50. 委员会注意到 2021 年《打击人口贩运国家行动计划(最新版)》和 2022 年《打击人口贩运国家战略》，但仍然关切的是，包括儿童贩运在内的人口贩运做法持续存在，通过提出卖淫相关指控将人口贩运受害者当作罪犯，识别人口贩运受害者方面所做工作不足，获得有效保护的机会有限，这尤见于非公民受害者。委员会感到关切的是，根据 H-2A 和 H-2B 工作签证方案进入缔约国的工人，特别是临时农业工人，成为人口贩运和/或强迫劳动受害者的风险很高；许多雇主强迫农业工人支付住房、食品、医疗或安全设备的费用，尽管法律规定这些费用应由雇主承担；主管部门没有进行有效的监察(第二、第八、第九、第十四和第二十六条)。

51. 缔约国应加倍努力，打击人口贩运，主要加强受害者识别工作；加强防范措施；起诉并惩处责任人；不加歧视地向所有受害者提供有效补救，包括保护、康复和赔偿。缔约国应采取措​​施，防止将包括儿童受害者和非国民在内的性贩运受害者作为罪犯。此外，缔约国应加倍努力，通过增加现场监察等方式，确保充分保护所有类别的工人免遭强迫劳动，特别是农业部门的工人。

移民儿童

52. 委员会深感遗憾的是，由于缔约国的“零容忍政策”，5,000 多名儿童被迫在南部边境与父母分离。委员会欢迎缔约国于 2021 年 1 月 27 日废除这一政策，并于 2021 年 2 月成立家庭团聚机构间工作组，但委员会感到关切的是，有报告称，数百名儿童仍然与家人分离(第二、第六、第七、第九、第十二、第二十四和第二十六条)。

53. 缔约国应加倍努力，确保所有离散儿童与家人团聚，保证禁止此类分离家庭的做法并保证不再发生，确保受害者能够获得有效补救和充分补偿，包括充分赔偿和适当的支助服务。

包括难民和寻求庇护者在内的外国人的待遇

54. 委员会承认，抵达缔约国领土的移民数量不断上升，产生了各种挑战，委员会注意到缔约国为应对这些挑战而采取的行动，但对缔约国最近采取的措施深感关切，特别是题为“规避合法途径”的行政规则、海关和边境保护局推出的“CBP One”手机应用程序和“强化快速遣返”程序，过度限制了对寻求和享有庇护权的有效保护，因为这些措施降低了对个人保护需求评估的质量，增加了违反不推回原则的风险。委员会关切的是，有报告称，缔约国继续将拘留移民作为一项强制性措施，且拘留时间很长；缺乏接触律师的充分机会；拘留条件恶劣，

²¹ 同上，第 21 段。

包括过度拥挤以及食物、水和医疗服务不足，导致包括儿童在内的许多人死亡；公共和私立拘留设施中发生包括性暴力在内的暴力、虐待和凌辱事件，以及使用长期单独监禁(第二、第六、第七、第九、第十、第十二至第十四条、第二十四和第二十六条)。

55. 缔约国应采取一切必要措施，不加歧视地加强对移民、难民和寻求庇护者的保护，尤其应：

(a) 审查整体移民政策和立法，使之符合国际人权和人道主义标准，撤销导致个人保护需求得不到充分评估和增加驱回风险的措施，并确保人们能够有效利用公平和高效的庇护程序，充分保护人们免遭驱回；

(b) 确保移民和寻求庇护者，包括被拘留者，能够获得法律援助服务和语言翻译；

(c) 确保移民拘留仅作为最后手段使用，拘留时间尽可能短，更多地使用尊重人权，包括隐私权的拘留替代办法，而不是基于监视的技术替代办法；

(d) 改善公共和私立移民拘留设施中人员的生活条件和待遇，使之符合国际标准；

(e) 采取更多措施，防止移民拘留设施发生死亡事件，确保死亡案件和所有暴力、虐待和凌辱事件得到彻底调查，确保行为人受到起诉，如被定罪则受到适当处罚，并确保向受害者提供充分补偿以及适当保护和援助。

隐私权

56. 委员会仍然关切的是，《外国情报监视法》第 702 条的范围过于宽泛，允许监控美国境外外国国民的各种电子通信，而这些人不受缔约国《宪法》第四修正案下免遭不合理搜查的规定的保护。此外，委员会还关切的是，有报告称，该法存在漏洞，执法人员可在没有搜查令的情况下获取各种偶然截获的缔约国国民的通信内容(“后门搜查”)，并且缺乏明确、透明的监督机制。委员会还感到关切的是，有报告称，移民和海关执法局等政府机构在缺乏保护隐私权的适当机制的情况下，未经有关个人同意，使用私营实体系统收集的个人信息数据库，特别是用于监控目的(第二、十七和二十六条)。

57. 根据委员会先前的建议²²，缔约国应确保境内外的监控活动符合其根据《公约》，包括第十七条承担的义务，并确保对隐私权的任何干涉符合合法性、相称性和必要性原则，无论通信受到监控的个人的国籍如何或身处何地。缔约国应通过独立、公正和资源充足的机构，在各级颁布并有效执行符合国际人权法的公共和私营部门数据隐私法律，其中纳入有效保护隐私权的保障制度、监督办法和补救措施。缔约国应确保将责任人绳之以法，如被定罪则应给予适当处罚，并确保因监视系统的使用而被侵犯和践踏人权的受害者能够获得有效补救。

²² 同上，第 22 段。

表达自由

58. 委员会关切地注意到，有报告称，一些政府部门和政治人物骚扰和恐吓记者和媒体机构，执法官员和个人威胁和袭击记者和媒体工作者。委员会感到关切的是，一些州通过了反抵制法，个人和企业如因外国和外国公司涉嫌参与侵犯人权行为而试图予以抵制的，将依该法受到处罚。委员会还感到关切的是，越来越多的州级法律和条例禁止涉及某些主题的教材和书籍，如性取向和性别认同、种族和奴隶制历史等主题(第二、第十九、第二十四和第二十六条)。

59. 参照委员会关于意见和表达自由的第34号一般性意见(2011年)，缔约国应：

(a) 加倍努力，确保官员不对记者和媒体机构进行任何攻击、骚扰和恐吓，并确保迅速、彻底、独立、公正地调查对记者施加的所有非法行为，确保将责任人绳之以法，如被定罪则予以适当处罚；

(b) 在联邦层面采取措施保护记者的工作不受不当干扰，由联邦机构进行调查和监督；

(c) 采取措施审查可能限制行使表达自由的反抵制法，使之符合《公约》第十九条；

(d) 加强努力，确保关于教材和课本的州法律和学区条例完全符合《公约》第十九条。

集会自由

60. 委员会感到关切的是，州一级越来越多地采取严重限制和平集会权的立法和其他措施。委员会还对利用反恐法起诉和平示威者，包括反种族主义示威者、环保活动人士和土著示威者的做法表示关切。委员会还感到关切的是，有报告称，执法人员和私营保安公司在和平抗议期间过度使用武力，和平示威者受到监视、任意逮捕和大规模拘留(第二、第六、第七、第九、第二十一和第二十六条)。

61. 参照委员会关于和平集会权的第37号一般性意见(2020年)，缔约国应：

(a) 有效保障和保护和平集会权，确保对这项权利的任何限制，包括对行使这项权利的个人适用行政和刑事处罚的做法，都符合《公约》第二十一条的严格要求；

(b) 确保关于在和平集会中过度使用武力或实施任意逮捕或拘留的所有指称得到及时、彻底、公正的调查，确保将责任人绳之以法，如被定罪则予以惩处，并确保受害人获得充分补偿；

(c) 向执法人员提供关于和平集会权、《执法人员使用武力和火器的基本原则》和《联合国关于在执法中使用低致命性武器的人权指南》的适当培训。

儿童权利

62. 委员会感到关切的是，有报告称，缔约国有大量儿童与家人分离，并被安置在儿童福利设施中。委员会也感到关切的是，儿童福利系统中的少数民族和族裔，特别是非洲人后裔儿童和土著儿童比例过高。委员会还感到关切的是，有报告称，学校中有大量警察，学校系统中施行严厉的纪律管理，包括与学校有关的

逮捕、停学和移交执法部门的做法，导致儿童过早进入刑事司法系统(“学校到监狱管道”)，对残疾儿童及少数民族和族裔儿童的影响尤其严重。委员会感到关切的是，缔约国有 41 个州的法律允许未满 18 岁者结婚(第二、第二十三、第二十四和第二十六条)。

63. 根据消除种族歧视委员会的建议²³，缔约国应采取措施，减少儿童福利干预措施的有害影响，加强对父母的正当程序保护，审查可能触发儿童福利干预措施的因素，特别是贫困相关情况和缺乏资金情形，包括修正或废除《防止和处理虐待儿童法》、《收养和安全家庭法》和《收养援助和儿童福利法》。缔约国应采取积极步骤，以期终止警察长期驻校和执法人员参与学生纪律管理的做法，防止和消除学生纪律管理中的歧视性偏见。缔约国应在各级采取措施，禁止未满 18 岁者结婚。

投票权

64. 委员会注意到缔约国为保障平等投票权所采取的行动，包括 2021 年 3 月 7 日第 14019 号行政命令《促进投票机会》，但委员会感到关切的是，州一级限制行使投票权的立法举措和实践增多，包括党派不公正地重划选区，限制邮寄投票和选票收集，以及设置繁琐的选民身份查验要求。委员会还感到关切的是，这些措施对低收入选民、残疾人以及少数民族和族裔成员产生了不成比例的影响；有报告称，骚扰和袭击选务人员的事件愈渐频发。委员会仍然关切的是，剥夺重犯选举权的州级法律持续存在，恢复投票权的程序冗长繁琐。此外，委员会还关切的是，与选举有关的广告和其他宣传活动(“编外支出”)开支巨大且不成比例，与候选人的竞选活动分开管理，且不要求披露来源，据报告，这导致不具名团体和个人对选举产生了过度的影响(第二、第二十五和第二十六条)。

65. 根据委员会先前的建议²⁴，缔约国应：

(a) 采取一切必要措施，确保所有有权投票的人都能行使这项权利，包括消除对选民施加的可能导致选举权事实上被剥夺的过重负担，并确保投票站无障碍，特别是在选举基础设施薄弱的州以及针对行动不便者；

(b) 全面恢复《投票权法》，投入更多资金和其他资源用于联邦机构执行联邦投票权法的工作，并另行颁布法律以巩固人民的投票权，如尚待通过的《约翰·R·刘易斯投票权促进法》和《投票自由法》；

(c) 确保由受制衡的非党派委员会划定选区界线，并确保此类委员会不带有以种族歧视理由剥夺或减损投票权的目的，亦不会产生此类效果；

(d) 对骚扰和袭击选务人员的案件进行彻底、有效的调查，确保行为人受到起诉，如被定罪则受到适当处罚；

(e) 加倍努力，确保所有州对刑期届满或已获假释的重犯恢复投票权；向囚犯提供有关恢复投票权的资料；取消冗长繁琐的投票权恢复程序；审查自动剥夺在押重犯投票权的做法；

²³ CERD/C/USA/CO/10-12，第 44 段。

²⁴ CCPR/C/USA/CO/4，第 24 段。

(f) 确保竞选筹资管理规则对平等参与公共事务的权利加以保障，并确保选民能够进行自由选择，包括颁布关于竞选开支的额外立法，如《公布选举开支加强民主法》。

土著人民权利

66. 委员会注意到缔约国就土著人民权利采取的措施，例如 2021 年 1 月 26 日题为“部落协商和加强民族关系”的总统备忘录，但委员会关切的是，在承认土著人民方面存在障碍，阻碍了未受联邦承认的社区在事关自身的政策和活动中享有同样的权利。委员会仍然关切的是，缔约国没有保护土著土地和圣地不受采掘业、军事基础设施以及有毒废物和核废料的影响。委员会感到关切的是，有报告称，缔约国没有与土著人民进行及时、切实的磋商，缔约国对自由、事先和知情同意原则的解释具有限制性(第一、第二、第二十六和第二十七条)。

67. 根据委员会先前的建议²⁵，缔约国应加倍努力，确保在法律上和实践中促进和保护土著人民的权利，特别是在土地、领地和自然资源方面。此外，缔约国应：

(a) 消除不当障碍，促进对土著人民予以承认；

(b) 采取措施，保证土著人民能够获得土地和圣地，有效保护其土地和圣地不受采掘业、军事基础设施以及有毒废物和核废料的不利影响；

(c) 确保与土著人民进行切实、真诚的磋商，确保他们积极有效参与，以便在采取和执行任何可能严重影响其权利、生活方式和文化的措施(包括与基础设施或发展项目有关的措施)之前，取得土著人民的自由、事先和知情同意；

(d) 采取更多措施，履行与土著人民缔结的条约，并加强与土著人民就条约执行工作进行磋商的机制。

D. 传播和后续行动

68. 缔约国应广泛传播《公约》、缔约国的第五次定期报告和本结论性意见，以提高司法、立法和行政部门以及在缔约国开展活动的民间社会团体和非政府组织及广大公众对《公约》所载权利的认识。

69. 根据委员会议事规则第 75 条第 1 款，缔约国应在 2026 年 11 月 3 日之前提供资料，说明委员会在上文第 29 段(孕产妇死亡、自愿终止妊娠及性权利和生殖权利)、第 61 段(集会自由)和第 65 段(投票权)所提建议的落实情况。

70. 根据委员会可预测的审议周期，缔约国将在 2029 年收到委员会发送的报告前问题清单，并应在一年内提交答复，该答复将构成缔约国的第六次定期报告。委员会还请缔约国在编写报告时广泛征求在缔约国开展活动的民间社会团体和非政府组织的意见。按照大会第 68/268 号决议，报告字数应限制在 21,200 字以内。与缔约国的下一次建设性对话将于 2031 年在日内瓦举行。

²⁵ 同上，第 25 段。